SOCIETA’ LOMBARDA DEGLI AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

Incontro formativo 22 novembre 2013 - MILANO - Palazzo di Giustizia

Sintesi della relazione – Avv. Umberto Fantigrossi

**Avvocati amministrativisti: dalla specializzazione spontanea alla specializzazione formalizzata, pericoli e opportunità.**

1. Il paradosso: il bollino della specializzazione arriva in un momento di crisi della professione e di erosione degli spazi della ns. specializzazione (verso la *de*-specializzazione ?).

2. Spunti per una strategia di rilancio degli amministrativisti (specializzazioni più ristrette ma offerte in forma coordinata e l’ingegnere del procedimento).

3. Quale formazione per la specialità, il problema delle scuole e del metodo.

4. L’ autogoverno della specialità e lo strumento della nuova Unione ed il Manifesto delle idee.

**1.** Quella degli amministrativisti era ritenuta fino a qualche anno fa una “nicchia” professionale dorata e privilegiata, sotto molti punti di vista. Questa “riserva” non scritta ma sicura, era assicurata da un lato, sul piano del diritto sostanziale, da un ambito ben definito di competenza rappresentato principalmente dal diritto amministrativo. Materia ostica ai più fin dai tempi dell’università e retta da una scienza ben sistematizzata ed organica. Dall’altro lato, quello processuale, vi era il rito particolare dei Tar e del Consiglio di Stato, privo di un proprio codice, retto quindi da poche norme scritte e dalla giurisprudenza di questi stessi giudici, con cui quindi era indispensabile avere una certa frequentazione. Per quest’ultima ragione ricordo bene che tra i miei primi “clienti” molti erano quelli mandati da colleghi civilisti o penalisti, che non avrebbero azzardato di avventurarsi da soli in questo campo difficile. Oggi il quadro è significativamente mutato su entrambi i fronti. Sul piano sostanziale è da tempo in crisi il confine tra diritto pubblico e diritto privato, al punto che il primo è visto come una sorta di “residuato storico” che non resisterà ai processi di privatizzazione e liberalizzazione. In realtà, su questo fronte, se è vero che ad una caduta dei profili autoritativi dell’azione amministrativa si è accompagnato un sempre maggior utilizzo da parte dei soggetti pubblici del contratto e di molti altri istituti del diritto civile - si pensi a quelli del diritto societario – è altrettanto vero è che il legislatore ha ritenuto di favorire questo processo con una legislazione speciale, che ha finito per alimentare una sorta di diritto pubblico-privato, diverso da entrambi i propri antenati. Sul fronte del processo, oggi abbiamo un codice, il che rende meno imprevedibile e meno variabile la conduzione delle cause da parte dei giudici. Ma anche qui i problemi applicativi non mancano e le recenti esperienze di coinvolgimento dei giudici comunitari su varie tematiche processuali, apre prospettive nuove di “specialità”. E’ comunque innegabile che l’amministrativo sia oggi coltivato anche da molti studi generalisti, in particolare da quelli organizzati secondo il modello dei grandi studi aziendalizzati, e che sia nel contempo venuta riducendosi, nel frattempo, la domanda, sia quella delle imprese, per la crisi economica imperante, sia quella degli enti pubblici, molti dei quali si sono dotati di uffici legali interni. Anche il ricorso occasionale del privato, come è stato osservato da molti, è oggi spesso “canalizzato” da soggetti intermedi (associazioni, sindacati, ecc.) ed è di difficile reperimento.

Ci troviamo quindi di fronte ad un paradosso: la riforma forense ha ufficializzato l’avvocato specializzato e tra questi l’avvocato di diritto amministrativo proprio in un momento in cui questa specializzazione appare in sofferenza e non fa più scandalo che un amministrativista guardi anche ad un tipologia di pratiche generalista ed affronti, per motivi congiunturali, un percorso inverso di de-specializzazione.

**2**. Una diversa strategia non solo di sopravvivenza ma anche di sviluppo potrebbe invece essere concepita andando in direzione del tutto opposta e cioè di accentuare la specializzazione e prendere atto che all’interno del diritto amministrativo le discipline sono molteplici e che è oggi praticamente impossibile mantenersi aggiornati e competenti in un arco di sotto-materie così ampio. E’ ben difficile effettivamente che chi segue la materia degli appalti sia altrettanto ferrato in quella ambientale ed urbanistica, ma altrettanto potrebbe dirsi per il diritto degli enti locali o quello delle concorrenza e dell’energia. Ma se la torta è piccola (quella della domanda) come è possibile accontentarsi di una fetta ancor più magra ? Forse la risposta sta in forme nuove di aggregazione tra colleghi, in modo che all’interno di un studio medio-grande di diritto amministrativo (e di diritto pubblico per non trascurare la giustizia costituzionale e quella contabile) vi siano più colleghi *iper*-specialisti dei singoli settori.

Un’altra, non meno interessate prospettiva, è quella indicata dal collega veneto Ivone Cacciavillani nel suo libro, edito nel 2010 dalla Cedam, “Testamento d’avvocato”, in cui ci suggerisce di trasformarci, noi amministrativisti, in “*ingegneri del procedimento*”, professionisti simili a quello che sono, nel civile, gli avvocati d’affari. Abbandonato come ambito d’azione preferenziale quello del processo, nel procedimento l’amministrativista potrebbe essere quello che tiene testa al funzionario responsabile ed accompagna il privato nell’esercizio delle sue facoltà di partecipazione e ne garantisce il rispetto, oltre ad operare per assicurare la conclusione nei tempi prefissati. Certamente una prospettiva interessante, anche se richiederebbe che l’intera categoria metta in campo una campagna di comunicazione per far capire alle imprese e ai cittadini che, anche in questo settore della vita sociale, la prevenzione è meglio della cura e che la burocrazia, specie quella cattiva, la si combatte meglio conoscendola e con un alleato al fianco.

**3.** Amministrativisti si diventa, si ma come ? Fino ad oggi vi era un solo canale, quello dello studio della materia e della pratica quotidiana. Oggi la riforma forense indica un doppio canale: quello della frequenza dei corsi di formazione specialistica e quello della comprovata esperienza, attestata da un determinato numero di incarichi professionali per ogni anno lungo un periodo di cinque anni. Questo secondo percorso forse meno difficile e più accessibile, rischia però di essere squilibrato se sarà indicato un numero di incarichi troppo alto e non differenziato per aree territoriali. Forse i parametri dovrebbero essere più di uno (non solo il numero degli incarichi, ma anche il valore in percentuale, in rapporto con il fatturato) e tenere conto della zona in cui si opera. Per quanto riguarda i percorsi formativi di specializzazione la legge di riforma (l’art. 9, comma 3) parla di corsi organizzati “presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni”. La bozza di regolamento del CNF diffusa in questi giorni forza il dettato di questa disposizione stabilendo, all’art. 7, comma 1, che i corsi di specializzazione devono essere “organizzati” dalle Università, pur mantenendo la previsione, al comma successivo, delle convenzioni con gli organismi forensi e richiamando la possibilità di intese con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative.

Non nascondo che questa impostazione mi preoccupa per due ordini di ragioni: la prima è quella delle condizioni difficili in cui si trovano molte facoltà di giurisprudenza, la maggior parte delle quali sono in crisi per il calo delle iscrizioni e per le poche risorse a disposizione. La seconda è che si perpetui, anche nella fase della formazione per il conseguimento del titolo di avvocato specialista, quell’impostazione eccessivamente dogmatica che fa sì che i laureati italiani di giurisprudenza siano quelli con minori competenze nella redazione degli atti e nella stessa impostazione di una prestazione professionale forense, sia essa la redazione di un atto o la stesura di un parere.

Questa è del resto la ragione per la quale la nostra Società lombarda degli avvocati amministrativisti ha concepito e sperimentato diverse forme di formazione continua, le più gradite delle quali, basate sulla simulazione del lavoro di studio (ricerca dei casi e condivisione dei materiali, discussione e valutazione di gruppo delle diverse opzioni interpretative). In sostanza *l’imparar facendo* di buona memoria, aggiornato con l’ausilio delle tecnologie dell’informazione. E’ del tutto ovvio che si tratta di un percorso formativo circolare e quindi non erogabile dall’alto al basso: nel senso che non esistono nozioni di cui qualche dotto professore sia depositario, da distribuire ad una platea di discenti-silenti, ma piuttosto c’è un sapere collettivo da condividere e da costruire e sistematizzare secondo metodiche condivise e sostanzialmente orizzontali.

**4**. Vengo all’ultimo punto, quello che più mi sta a cuore. Tutti i processi di cambiamento e di sviluppo della professione di avvocato devono a mio avviso conservare il tratto fondamentale dell’avvocatura, quello di essere un’attività intellettuale da rendersi in condizioni di massima libertà. L’art. 2, comma 1, della legge di riforma lo dice a chiare lettere: l’avvocato è un libero professionista che, in libertà, autonomia e indipendenza, svolge le attività di cui….”. Questa condizione di libertà sarebbe messa in pericolo, in primo luogo, dalla perdita di poteri di auto determinazione e di autogoverno non solo del singolo avvocato ma anche delle libere espressioni dell’associazionismo forense. Sotto questo profilo desta preoccupazione che sempre maggiori profili del nostro operare siano regolati dalla legge e anche da una crescente marea di regolamenti, la maggior parte dei quali affidati alla competenza governativa. Perché la condizione di libertà dell’avvocato non sia messa in pericolo occorre operare per avere quote crescenti di autogoverno. Questo richiede che tutti gli avvocati mutino atteggiamento verso gli Ordini e le associazioni e colgano l’assoluta necessità di un impegno che vada ben oltre il pagamento di una quota annua o l’espressione di un voto.

Per quanto riguarda il nostro settore specialistico, Solom si è impegnata per la fondazione dell’Unione italiana degli avvocati amministrativisti, un nuovo soggetto federale che possa adeguatamente rappresentare la categoria a livello nazionale mantenendo quel collegamento forte con il territorio che è la prima condizione per assicurare l’autogoverno. Stiamo in questi giorni definendo lo statuto e ci stiamo battendo perché nella composizione degli organi si attui il principio democratico, rapportando il numero di componenti spettanti alle singole realtà periferiche al numero degli iscritti, come del resto avviene sia per l’Unione delle camere civili italiane sia per l’Unione delle camere penali. Abbiamo inoltre dato un contributo rilevante alla stesura di un Manifesto delle idee dell’avvocatura di diritto amministrativo che ci ponesse per la prima volta di fronte alla nostra missione, nei confronti della società nel suo complesso, per i prossimi anni. Sono convinto anch’io, come è stato già osservato, che la specializzazione non può costituire l’occasione per richiudersi nella propria paratia stagna e disinteressarsi di tutto ciò che avviene attorno; di conseguenza è necessario che l’avvocato, seppur sempre più impegnato a coltivare il suo sapere specialistico, mantenga una percezione globale dei problemi e tenga conto che l’ordinamento giuridico per quanto complesso deve tendere all’organicità.

Ecco perché nel Manifesto abbiamo espresso chiaramente la volontà di dare un contributo di analisi e di proposta sia nei confronti dell’esigenza di dotare il nostro paese di una moderna ed efficiente Pubblica amministrazione sia di rivisitare la riforma del processo amministrativo, la quale ha certamente scontato un eccesso di autoreferenzialità del Consiglio di Stato. A chi continua a mostrate insofferenza rispetto alla giustizia amministrativa abbiamo risposto ricordando che l’effettività del diritto ad una buona amministrazione presuppone e richiede la sua azionabilità attraverso un sistema di tutele adeguate. La soluzione ai difetti dell’attuale giudice amministrativo non è certamente quella di abolirlo, ma certamente di pensare a tutti quegli interventi che consentano di meglio assicurarne la terzietà, l’accessibilità, la riduzione degli ambiti di imprevedibilità e di variabilità delle decisioni. Ma più di ogni altro profilo quello che preme di più evidenziare è che gli avvocati amministrativisti non si sentono esterni alle funzioni giurisdizionali e per questo loro “ministero” vogliono essere considerati ed ascoltati, dal legislatore e da chi muove il legislatore, come attori della giustizia amministrativa al pari dei magistrati.